

ПРОБЛЕМИ ГАЛУЗЕЙ ПРАВОВОЇ НАУКИ

А. М. Колодій, доктор юридичних наук, професор
кафедри конституційного і адміністративного права
Національного авіаційного університету

ДЕМОКРАТІЯ, ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ТА ПРАВА ЛЮДИНИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Юридичний інститут «Інститут повітряного і космічного права» НАУ

У статті досліджується поняття демократії через висвітлення її ознак, принцип верховенства права та джерела захисту прав людини і громадянина, а також пропонуються заходи для забезпечення процесу Європейської інтеграції України.

Демократія як суспільне явище пройшла складний і довгий шлях багатовікового розвитку. Історично демократія має багато типів, форм, особливостей вияву. Так, розрізняють громадську, племінну, античну, буржуазну, постіндустріальну та інші її форми. Теорія демократії свідчить, що, набуваючи різних форм, вона завжди залишається одним з методів організації і здійснення влади, знаряддям певних суспільних сил для проведення політики. Не має і не може бути демократії «взагалі». Завжди були і є конкретні форми її вияву. У наш час демократія стає адекватною тим новим проблемам, що їх висуває перед людством сучасний стан цивілізації. Найповнішого розвитку вона набуває у процесі формування громадянського суспільства і правової держави.

Отже, демократія (грец. *demokratij* – народовладдя, від *demos* – народ і *kratij* – влада) – форма організації суспільства, його державно-політичного устрою, що ґрунтується на визнанні народу джерелом влади, послідовному здійсненні принципу рівності і свободи людей, їх реальної участі в управлінні справами держави і суспільства. Демократія вимагає, щоб влада повністю належала народові. Він здійснює її безпосередньо шляхом прямої участі у вирішенні державних і громадських справ (референдуми, плебісцити, демонстрації, мітинги, збори громадян, народні ініціативи тощо) або через обраних ним представників (депутатів) у представницькі органи державної влади і місцевого самоврядування. Через інститути народних засідателів і присяжних відбувається участь громадян у здійсненні судової влади.

Справжній демократії властиві такі ознаки:

По-перше, демократія – це не тільки формальна рівність правових можливостей, а й насамперед їх

всебічне забезпечення. Формула «народ є джерелом влади» стає не просто декларацією, а фактичним станом справ у суспільстві.

По-друге, демократія передбачає наявність у суспільстві сталої законності і міцного правопорядку, послідовне здійснення принципу поділу державної влади з її функціональними формами на законодавчу, виконавчу й судову.

По-третє, демократії притаманні широкі асоціативні зв'язки на всіх рівнях суспільного життя, інституційний і політичний плюралізм: партії, профспілки, народні рухи, масові об'єднання, асоціації, спілки, товариства, які об'єднують людей за різноманітними інтересами і нахилами. Інтеграційні процеси слугують розвитку державності, демократичним засадам усього суспільного життя, а також свободи особи.

По-четверте, участь народу в управлінні справами суспільства і держави, стає справді масовою. Складається ситуація, коли об'єкти і суб'єкти управління ніби збігаються.

По-п'яте, з волі більшості, демократичне управління водночас враховує також інтереси меншості, використовуючи метод погодження рішень під час їх вироблення і прийняття.

По-шосте, у демократичній державі існує розподіл повноважень між центром і місцевими органами влади. Перші вирішують питання, від яких залежить існування всього суспільства, його життєздатність: екології, розподілу праці в міжнародному, регіональному співтоваристві, запобігання конфліктам, тощо, другі – забезпечують вирішення питань місцевого самоврядування, економічного, соціального і духовного життя людей у містах, селищах, селах. Таким чином, перестає існувати проблема концентрації і монополізації влади.

По-сьоме, демократія є об'єктивною умовою формування і функціонування громадянського суспільства і правової держави, вона сприяє процесам їх повноцінного існування та подальшого зміцнення.

Основи демократії, її головні інститути, умови її утвердження і функціонування визначаються, як правило, в Основних Законах держави. Так, у ст. 1 Конституції України проголошено, що вона є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою.

Верховенство права здебільшого розуміється як принцип, що передбачає панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні правової держави.

Принцип верховенства права зафіксований у частині 1 ст. 8 Конституції України, яка закріплює, що «В Україні визнається і діє принцип верховенства права». Тобто саме він у нашій країні має визначати умови життєдіяльності усього соціального організму, зокрема порядок створення, існування і функціонування державних органів і громадських організацій, соціальних спільностей, відношення до них, а також між собою окремих громадян тощо. Саме завдяки цьому він має модифікуватися у різних сферах функціонування держави і права, наприклад, у правоутворенні, правореалізації, правоохоронні.

Принцип верховенства права має основоположне значення для правової системи України, як, до речі, і будь-якої іншої країни, оскільки він насамперед означає, що: 1) не держава створює право, а навпаки, право є основою організації і життєдіяльності держави в особі її органів і посадових осіб, інших організацій; 2) не держава надає права і свободи людині, а народ створює право щоб насамперед обмежити ним державну владу. Адже, як відомо, в правовій державі владі притаманні деякі межі, які вона не може переступити. Обмеженість влади у правовій державі створюється визнанням за особою непорушних та недоторканих прав, розподілом влад, чітким визначенням компетенції її структурних одиниць і т. ін.; 3) право утворюється інституціями громадянського суспільства в процесі повсякденного його функціонування, а держава лише офіційно визнає, формалізує та надає праву загальнообов'язкову силу, систематизує та охороняє його; 4) розмежовується право і закон та утверджується верховенство права щодо закону; 5) право і держава розглядаються як самодостатні і відносно незалежні соціальні явища, які мають власну історію, закономірності

існування та функціонування; 6) в основі права завжди перебуває ідея справедливості, яка змінюється у часі і просторі, а в основі закону – суб'єктивна воля законодавця, яка не завжди відповідає цій ідеї; 7) визнаються джерелами права політика, економіка, звичаї, традиції, релігія, договори, етика, естетика, наукова доктрина, суспільні інтереси та відносини, психологія, наступність, запозичення, а джерелами законів, виключно лише нормативні звичаї, нормативні договори, нормативно-правові акти, судові та адміністративні прецеденти; 8) дослідження права, законодавства, суспільства, держави здійснюється не лише з позицій нормативізму та позитивізму, а й із врахуванням положень інших концепцій проворозуміння, а саме теорії природного права, історичної, соціологічних, психологічних, феноменологічних, інтегративних, екзистенціалістських та інших теорій тощо.

Принцип верховенства права є основою для функціонування принципу верховенства закону, підґрунтям якого є ч. 2 ст. 8 Конституції України у якій проголошено, що «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй». При цьому під принципом верховенства законів здебільшого розуміють принцип у відповідності до якого закон має вищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативно-правових актів та джерел юридичного, тобто державою встановленого (позитивного) права.

Окрім цього хотілося б наголосити, що при втіленні вимог принципів верховенства права та верховенства законів у систему національного законодавства і особливо у законодавчий процес необхідно звернути увагу та врахувати такі факти: 1) вимагає якісного удосконалення процес розробки, прийняття та набуття чинності нормативно-правовими, правозастосовчими та правоінтерпретаційними актами. Його можна було б забезпечити шляхом прийняття таких нормативно-правових актів, якими могли б стати Закони України «Про правові акти України», «Про нормативно-правові акти України», «Про закони та законодавчу діяльність в Україні», «Про Регламент Верховної Ради України» тощо. Загалом у сучасній вітчизняній юридичній теорії та практиці все частіше формулюється висновок про доцільність прийняття Законодавчого кодексу України; 2) існуюче в сучасній Україні законодавство важко назвати системою, більш адекватним для визначення такого його стану є

термін «масив законодавства», а тому в цей період головним завданням правової науки та практики є розробка обґрунтованої моделі системи національного законодавства саме на підставі принципів верховенства права та законодавства. При цьому, моделюючи систему національного законодавства згідно з принципами верховенства права та законодавства, ієрархії та субординації вважливо осмислити та вирішити таке:

а) первинною у цій системі є Конституція України і на це прямо вказує, уже цитована, ч. 2 ст. 8 Основного Закону. Але варто згадати, що згідно зі ст. 135 Конституції України, Автономна Республіка Крим теж має Конституцію, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України. З приводу чого можна констатувати, що місце Конституції Автономної Республіки Крим у системі національного законодавства визначено вкрай не вдало, адже за процедурою прийняття її швидше можна віднести до звичайних законів, але за предметом, сутністю, змістом, значущістю тих суспільних відносин, які нею регулюються та охороняються вона належить саме до Основних Законів;

б) наступними за юридичною силою є закони про внесення змін до Конституції України, тобто конституційні закони, які передбачені Розділом XIII Основного Закону України. Але варто врахувати, що в Конституції та законодавстві України відсутня навіть їх офіційна назва, не сформульовано їх визначення, ознак, тощо. До того ж, аналіз ст. ст. 154–155 та 156 Розділу XIII Конституції України переконує, що у них йдеться про два види конституційних законів, які відрізняються між собою саме за процедурою їх прийняття. А отже, враховуючи це, треба також визначити їх місце в системі законодавства та врегулювати співвідношення між собою;

в) далі, мабуть, мають називатися закони, ухвалені парламентом за процедурою, встановленою Конституцією України щодо законів про державні символи України, це зокрема ст. 20 Конституції України. Вважаємо, що є усі підстави визнавати такі закони органічними з огляду на процедуру їх прийняття, але це, знову ж таки, вимагає їх офіційного визнання та нормативної регламентації стосовно визначення, ознак, видів;

г) четверте місце за юридичною силою займають звичайні закони, тобто ті, які, відповідно до ст. 91 Конституції України, Верховна Рада України приймає більшістю від її складу;

г) наступними в системі законодавства України необхідно визнавати чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, і які, відповідно до ст. 9 Конституції України, є частиною національного законодавства України. При цьому варто звернути увагу на ту обставину, що вітчизняний Основний Закон, на жаль, не встановлює пріоритету загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права, як це робить, наприклад, «Декларація про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р. та багато інших законодавчих, нині діючих актів. Переконані, що визнання пріоритету загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права, особливо в гуманітарній сфері є корисним і вкрай необхідним;

е) певно, що до системи законодавства необхідно віднести і акти, які приймаються всеукраїнським референдумом. З цього приводу звертає на себе увагу ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р., яка встановлює, що «Референдум – це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. Закони, інші рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до законодавчих актів Верховної Ради України...».

Втім, варто визнати, що за відсутності сучасних законодавчих актів «Про всеукраїнський референдум», «Про місцеві референдуми» місце і роль актів всеукраїнського референдуму визначена вкрай погано;

ж) вимагає вирішення проблема про співвідношення із системою національного законодавства висновків Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення Конституції України та законів України і рішень Конституційного Суду України щодо конституційності законів або їх окремих положень. З приводу цієї проблеми думки вітчизняних вчених є абсолютно полярними. Одні стверджують, що висновки Конституційного Суду України, особливо з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України є невід'ємною складовою самої Конституції та відповідних законів України, а висновки Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення Конституції України в системі національного законодавства, за їх юридичною силою, навіть передують консти-

туційним законам. Стосовно рішень Конституційного Суду України щодо конституційності законів або їх окремих положень то ця група вчених, найбільш часто згадує, що існує не лише позитивна, а й негативна правотворчість. Інші вітчизняні правники вважають, що вищезазначені висновки та рішення Конституційного Суду України є особливими правоінтерпретаційними актами і вони жодним чином не належать до чинної системи національного законодавства;

з) певно, що до системи національного законодавства необхідно відносити і чинні декрети Кабінету Міністрів України, які приймалися в порядку делегованої законотворчості.

Що стосується прав людини, то найважливішим завданням, опісля їх закріплення в Конституції України, є їх гарантування та захист. При цьому у сучасній гуманітарній науці розрізняють загальносоціальні та спеціально-юридичні джерела захисту прав та свобод людини і громадянина. Коли ведуть мову про загальносоціальні, то мають на увазі насамперед біосоціальну самозахисну сутність людини, політичні, економічні та духовні явища, процеси та інститути, що захищають права та свободи людини і громадянина тощо. Під спеціально-юридичними джерелами розуміють передусім систему нормативно-правових актів, орієнтованих на захист прав та свобод людини і громадянина.

А тому, переслідуючи ціль, системного та логічного викладення наукового матеріалу спочатку охарактеризуємо основні, на наш погляд, загально соціальні, а потім спеціально-юридичні джерела захисту прав та свобод людини і громадянина.

Здається, що найважливішими загальносоціальними джерелами захисту прав та свобод людини і громадянина варто визнати:

По-перше, наявність узгодженої та централізованої системи захисту прав та свобод людини і громадянина. Мається на увазі існування єдиного центру, який би займався захистом, об'єднував та консолідував, планував та узагальнював результати захисної діяльності. Разом з тим необхідно визнати, що на загально-соціальному рівні в Україні відсутня єдина та централізована система захисту прав людини і громадянина.

По-друге, основним загальносоціальним джерелом захисту прав та свобод людини і громадянина у міжнародній гуманітарній сфері вважають існування повноцінного громадянського суспільства. Але разом з тим змушений констатувати, що на рівні національного суспільства, на жаль, що до цього часу вітчизняне

суспільство не навчилося відстоювати та захищати свої права і свободи.

По-третє, основним загальносоціальним джерелом захисту прав та свобод людини і громадянина у сучасному світі необхідно визнати цивілізовану державу. Але Українська держава ще не сформована, як дійсно правова, демократична та соціальна, де насамперед держава пов'язана соціально-справедливим правом, народ є дійсним і єдиним джерелом влади і саме вона, в першу чергу, забезпечує високий, або хоча б достатній рівень життя населенню.

На наш погляд, найважливішими спеціально-юридичними джерелами захисту прав та свобод людини і громадянина варто визнати:

По-перше, Конституцію України, яка як одне з основних джерел захисту прав та свобод людини і громадянина майже не присвячує цій проблемі окремих статей. Так у її ст. 3, Розділу I йдеться лише про утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

До того ж, як бачимо, статті Конституції України покладають справу захисту на саму людину і громадянина, тобто суб'єкта (носія) прав і свобод, які можуть бути порушеними. У них, на жаль, ніколи не йдеться про те, що захист є не правом людини, а обов'язком суспільства та держави, їх інституцій.

По-друге, наступним за важливістю джерелом захисту прав та свобод людини і громадянина могла би стати Концепція реалізації та захисту прав та свобод людини і громадянина. Мова йде про необхідність відпрацювання єдиної Концепції реалізації та захисту прав та свобод людини і громадянина, до створення якої неодноразово бралися Верховна Рада України, Міністерство юстиції України і яка б могла бути прийнятою у формі закону або іншого нормативно-правового акта та об'єднати зусилля усіх соціальних інститутів у цьому напрямі. На підставі і впродовж згаданої Концепції можна було б розробити і прийняти ще низку нормативних актів (наприклад, Соціальний кодекс або Кодекс прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні, Закони України «Про осіб без громадянства», «Про правовий статус іноземців в Україні» тощо).

По-третє, одним із найважливіших спеціально-юридичних джерел захисту прав та свобод людини і громадянина необхідно визнати міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, з питань прав людини. Але Конституція України, зокрема частина 2 ст. 9 не визнає їх пріоритету щодо

національного законодавства України навіть у цій сфері життєдіяльності суспільства. Це, та інші причини, зумовлюють те, що і представники юридичної науки, і практичні працівники не звикли керуватися міжнародними договорами в галузі прав людини. Майже відсутні видання доктринального (наукового) тлумачення міжнародних договорів, ще менше посилок на статті міжнародних договорів при юридичній кваліфікації поведінки соціальних суб'єктів юристами-практиками. Міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не зазнали національної офіційної систематизації, наприклад у вигляді кодифікації.

Європейська інтеграція України – це розвиток політичних, економічних, культурних та інших відносин України з Європейським Союзом, який є її стратегічною зовнішньою функцією і який має зумовити набуття Україною повноправного членства в цій міжнародній організації.

Для забезпечення процесу Європейської інтеграції України у сфері формування і функціонування вітчизняної держави насамперед необхідно: 1. Створити і прийняти Закони України «Про нормативно-правові акти», «Про закони і законодавчу діяльність», «Про Верховну Раду України», «Про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України», «Про депутатські фракції», «Про парламентську опозицію», «Про центральні органи виконавчої влади». Загалом ст. 19 Конституції України доповнити ч. 3 у якій передбачити, що державні органи та їх окремі структурні підрозділи не мають права функціонувати, якщо їх статус не врегульовано окремим Законом України, що має відповідати Конституції України. 2. Осучаснити та прийняти у новій редакції Закони України «Про Президента України», «Про прокуратуру», «Про місцеві державні адміністрації», «Про міліцію», «Про державну службу». 3. Прийняти Регламенти Кабінету Міністрів України, Рахункової палати, усіх інших органів державної влади, тим самим врегулювавши не тільки статус а й процедуру їх діяльності. 4. Позбавити народних депутатів, прокурорів, членів Колегії Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його секретаріату, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим пільг, переваг, спеціальних процедур при притягненні до юридичної відповідальності. Загалом кидається у вічі, що абсолютна більшість категорій державних службовців користуються недоторканністю, піль-

гами, перевагами при притягненні їх до юридичної відповідальності. 5. Запровадити двопалатну структурно-організаційну модель Парламенту України, передбачивши, що верхня палата формується на підставі мажоритарної виборчої системи, зменшити кількість парламентарів. 6. Чітко визначити правовий статус Президента України, виходячи з того, що у ст. 6 Конституції України, де йдеться про поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, за нього навіть не згадується. Необхідно також вирішити питання про місце і роль у механізмі державної влади Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим та Ради національної безпеки і оборони України. 7. У ракурсі втілення принципу розподілу влад чітко розподілити компетенцію Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади на користь останніх. 8. Для забезпечення реальної самостійності і незалежності судової влади, запровадити інститут безпосередніх виборів суддів місцевих судів після того, як, призначені Президентом України, вони відпрацюють певний час. 9. На конституційному рівні передбачити створення і основи функціонування самостійної контрольнонаглядової влади.

Для забезпечення процесу Європейської інтеграції України у сфері формування і функціонування вітчизняного суспільства передусім необхідно: 1. Внести зміни до Розділу 1 Конституції України, присвятивши окремі статті інституту громадянського суспільства, адже є парадоксом те, що проголосивши себе правовою державою Україна жодного разу у тексті Основного Закону не згадала про громадянське суспільство. 2. Створити й прийняти Закони України «Про збори, мітинги, походи і демонстрації», «Про народну референтну ініціативу», «Про народну законодавчу ініціативу», «Про національно-культурну автономію», «Про територіальну громаду», «Про територіальний устрій», «Про комунальну власність», «Про приватну власність», «Про місцевий бюджет», «Про корінні народи», «Про місцеву міліцію», «Про мирові суди» і тим самим створити можливість впливу вітчизняного громадянського суспільства на державу. 3. Осучаснити та прийняти у новій редакції Закони України «Про всеукраїнській референдум», «Про місцеві референдуми», «Про місцеве самоврядування», «Про національні меншини». 4. Створити єдину Концепцію забезпечення прав, свобод, обов'язків і законних інтересів людини і громадянина і таким чином

забезпечити послідовність, системність і комплексність вирішення даного завдання. А у перспективі створити і прийняти Соціальний кодекс України. 5. Слід активно вчити самих громадян відстоювати свої права, використовуючи правосуддя, можливість звернення до вітчизняних державних органів і міжнародних та національних недержавних органів і організацій. 6. Встановити принцип прямої дії норм міжнародного

права у сфері охорони і забезпечення прав людини і привести у відповідність з ним національне законодавство.

Беззаперечно, що процес Європейської інтеграції України вимагає здійснення і інших заходів. Але нам необхідно системно, комплексно і послідовно реформувати вітчизняні суспільство і державу. Лише такий підхід забезпечить успіх.

А. Н. Колодій

Демократия, верховенство права и права человека в контексте европейской интеграции Украины.

В статье исследуется понятие демократии через раскрытие ее признаков, принцип верховенства права и источники защиты прав человека и гражданина, а также предлагаются способы для обеспечения процесса Европейской интеграции Украины.